

Para um Planeamento Social

Maria Manuela da Silva

Em Portugal, os planos de desenvolvimento têm-se limitado a formular objectivos de carácter prevalentemente económico. Mas é o próprio facto de o desenvolvimento ser um fenómeno de transformação global das sociedades que implica a integração de objectivos sociais nas finalidades do planeamento. A esta luz, importa analisar os problemas do «planeamento social, do seu conteúdo, dos seus fins, dos critérios de prioridade a que deve obedecer.

I - VANTAGENS DO PLANEAMENTO

1. O desenvolvimento como fenómeno de transformação global das sociedades

A questão do conteúdo a atribuir ao termo «desenvolvimento» tem merecido amplo tratamento entre os autores - economistas ou outros - interessados na evolução das sociedades e, mais particularmente, nas acções concretas que visam o comando e aceleração dessa evolução natural.

A este propósito, merece ser citado o trabalho empreendido sob a orientação de A. PIATIER e resultante da congregação de esforços do Departamento das Ciências Sociais da U.N.E.S.C.O., do Departamento das Questões Sociais das Nações Unidas e ainda do Conselho Internacional das Ciências Sociais. A finalidade do referido trabalho foi, de harmonia com as

palavras de André PIATIER, a seguinte: «estabelecer um inventário crítico das principais obras e artigos que se referem, quer sob o seu aspecto geral,

quer sob aspectos particulares, ao problema do equilíbrio entre o desenvolvimento económico e o desenvolvimento social»¹.

Como claramente se deduz dos termos em que foi formulado, o projecto em referência admite, ainda que apenas implicitamente, uma dualidade de conceitos e realidades: o desenvolvimento económico e o desenvolvimento social. Tal dualidade deve compreender-se na linha de evolução da expressão «desenvolvimento económico», a qual inicialmente cobria um campo restrito de questões, tais como a dimensão dos mercados, o poder de compra das famílias, o nível de investimentos, etc, outros tantos parâmetros do processo de desenvolvimento económico. A este significado da expressão «desenvolvimento económico» corresponde a teoria do desenvolvimento na sua primeira fase, considerando aquele como fenómeno puramente económico, equacionável, *grosso modo*, em termos de Investimento e Procura.

Progressivamente, a mesma expressão foi designando uma gama mais rica de questões, do ponto de vista da teoria e das experiências concretas, consideradas tão importantes como as questões estritamente económicas. Estão neste caso temas como a formação profissional dos indivíduos ou o seu grau de instrução, a repartição dos rendimentos e a estratificação social, o tipo das estruturas e instituições vigentes, etc. A consideração destes factores entre os parâmetros das equações definidoras dos processos de desenvolvimento representou, na evolução da análise, um passo muito importante, porquanto permitiu uma aproximação maior à realidade.

Estamos, porém, no momento de considerar aquela perspectiva ainda insuficiente para uma correcta definição do fenómeno do desenvolvimento e bem assim para a investigação dos meios de análise mais convenientes.

É ainda A. PIATIER que escreve: «se bem que a economia afirme uma vocação muito geral, ela não fornece hoje um esquema suficientemente amplo para responder às aspirações que se afirmam por toda a parte em matéria de desenvolvimento. O desenvolvimento económico apenas cobre uma parte dos

¹ Andre PIATIER - *Équilibre entre Développement Économique et Développement Social*, Paris, Ed. Génin, 1962, 181 p.

problemas que se põem aos países em vias de desenvolvimento; é-lhe igualmente necessário considerar os problemas humanos: a pressão demográfica, o desejo das populações de ascenderem a melhor nível de vida não são os únicos factores que movem a iniciar um caminho novo. O desenvolvimento para estes países implica a passagem de uma forma de civilização a uma outra»².

Foram sobretudo as experiências feitas nos países de economia mais atrasada que vieram pôr em relevo a necessidade - por razões de eficácia do próprio desenvolvimento económico - de considerar os factores sociais como conteúdo importante do processo de desenvolvimento. Assim sendo, há razão para falar num desenvolvimento económico-social, ou num desenvolvimento global em que devem igualmente considerar-se objectivos e meios económicos, objectivos e meios sociais. Alguns autores falam com propriedade nas «duas faces da medalha», querendo com esta imagem significar uma mesma realidade susceptível de ser observada de duas ópticas diversas.

Esta maneira de olhar o desenvolvimento virá a trazer consequências práticas de largo alcance.

A primeira e bem importante é a de que o progresso social (no sentido de maior satisfação do nível de vida dos indivíduos) não decorre automaticamente da associação do capital (investimento) com o avanço técnico. Entre os dois termos da equação, actua um jogo de forças bem complexas, muitas das quais se definem no campo social.

Para ilustrar esta afirmação, podemos ir buscar um exemplo citado pelo Prof. Pierre VELLAS no Ciclo de Estudos Europeu sobre «Aspectos Sociais do Desenvolvimento Regional», realizado em Toulouse, em Setembro de 1964.

No quadro da acção de desenvolvimento rural levada a cabo em Marrocos, desde 1960, verificou-se que o aumento dos rendimentos do *fellah* levaria este a investir grande parte desse aumento de rendimento na aquisição de gado ovino para aumentar o seu rebanho, o que era considerado sinal de prestígio. Esta poupança-investimento desejável, em princípio, mostrava-se porém muito inconveniente na realidade, porquanto as pastagens existentes eram já escassas; assim, um aumento suplementar de gado traduzir-se-ia em perda,

² Ibidem.

pois iria provocar, automaticamente, uma mortalidade que ocasionaria vítimas em número superior ao dos animais adquiridos de novo.

Com este exemplo, quer o Autor provar um aspecto particular do problema a que nos temos referido: a necessidade de uma concepção global do desenvolvimento traduzida na prática por uma acção concreta sobre todas as variáveis, de carácter social ou económico, que possam entrar num processo global. No exemplo citado, a acção de desenvolvimento económico, que consistiu em aumentar o rendimento das famílias rurais, teria de ser acompanhada por uma acção de desenvolvimento social concretizada em educação de base, informação e vulgarização, e fundamentada no conhecimento do meio social, no tipo de atitudes e comportamentos das populações, nas suas motivações e aspirações mais ou menos próximas.

Do exemplo se deduz que não só o progresso social não segue automaticamente as acções de desenvolvimento económico mas ainda que o desenvolvimento económico pode deparar com estrangulamentos (e consequente redução de eficácia) por factores exógenos ao campo económico. Esta última afirmação reduz substancialmente a validade de afirmações do tipo «dada a escassez de recursos financeiros, técnicos e humanos seria desejável concentrar os existentes numa aceleração do crescimento económico, pois que a este se seguem possibilidades de melhorias de carácter social».

2. Tensões e desequilíbrios decorrentes de um desenvolvimento rápido

O carácter global de todo o processo de desenvolvimento leva a considerar como susceptíveis de sofrer alteração as três coordenadas que definem uma sociedade: a Cultura, as Instituições e as Estruturas. Sem querer levar muito longe a análise sobre este ponto, pode-se, no entanto, referir que, em ordem à aceleração e controlo do processo de desenvolvimento de uma sociedade, há que prever um conjunto de acções concretas que: a) levem a integrar na cultura tradicional novos valores e a hierarquizar o conjunto desses valores em termos de proporcionar aos indivíduos atitudes e comportamentos compatíveis com a vida moderna; b) revitalizem as Instituições existentes e criem novas Instituições capazes de fazerem face aos problemas decorrentes do

desenvolvimento; c) façam surgir estruturas favoráveis a uma evolução rápida, consistente e duradoura.

Quando assim não sucede, isto é, quando as acções de desenvolvimento se limitam a prever novas actividades potencialmente mais rentáveis que as tradicionais, mas não cuidam do sistema educacional, do alargamento dos serviços sociais, das reformas fundiárias, administrativas ou outras, da repartição regional e social dos benefícios produzidos, surgem inevitavelmente, mais tarde, tensões mais ou menos declaradas e desequilíbrios de maior ou menor profundidade.

Entre os problemas-tipo da falta de uma acção concertada e global em matéria de desenvolvimento, há que referir como mais frequentes os seguintes: a desarticulação da sociedade rural tradicional, o abandono maciço dos campos e o gigantismo de alguns aglomerados urbanos, a acentuação das assimetrias espaciais do desenvolvimento, a delinquência nos grandes centros urbanos, o acréscimo dos encargos assistenciais, os estrangulamentos do próprio processo de desenvolvimento económico.

Face à gravidade destas situações, é lícita a interrogação que pesa sobre o espírito de alguns acerca do «custo social» do desenvolvimento e da validade de um crescimento económico alcançado a troco de um elevado «custo social».

A semelhante dúvida é possível responder, porém, com os recursos da análise que permite hoje um controlo aceitável sobre os fenómenos sociais e consequentemente uma harmonização das forças existentes de forma a reduzir ao mínimo as possíveis disfunções inerentes ao processo de transformação acelerada das sociedades.

O «plano» é justamente o instrumento que permitirá conjugar a aceleração indispensável ao crescimento com a redução dos desequilíbrios. Eis o que veremos no próximo parágrafo.

3. A necessidade do planeamento

As considerações anteriormente feitas abrem caminho para o reconhecimento da necessidade de uma programação adequada de objectivos e recursos disponíveis, bem como de acções concretas a empreender, como meio indispensável para uma aceleração conveniente do desenvolvimento

harmonizado numa sociedade. Esta afirmação é tanto mais válida quanto se trata de sociedades mais atrasadas, em relação às quais terão de ser mais amplas as transformações a introduzir com vista ao progresso e em relação às quais são ainda mais escassos os recursos disponíveis. O planeamento surge, deste modo, como instrumento indispensável a uma política de desenvolvimento harmonizado. Esta afirmação que parece ser uma pura evidência (cada um de nós sabe que para atingir determinado fim com êxito tem que conhecer os meios de que dispõe e aplicar aqueles segundo uma dada lógica para obter o fim em vista) não constitui, porém, matéria pacífica. Com efeito, sobre a ideia de planeamento mantém-se ainda hoje certas suspeitas de índole política. O facto de os primeiros planos terem sido elaborados e postos em execução nas sociedades de tipo socialista leva alguns a recear o planeamento como um risco de coacção de liberdades individuais. Que tal receio é infundado provam-no as experiências de planificação realizadas ou em curso em países de índole política muito diversa; e pode citar-se o caso da França, entre outros, onde corre o V Plano de Desenvolvimento, do qual não se poderá validamente afirmar que tenha trazido diminuição de liberdade dos indivíduos ou redução da esfera de acção própria da iniciativa privada. Existem diferentes tipos possíveis de planeamento, com maior ou menor audiência junto das populações, dispondo de maior ou menor grau de coercibilidade de execução, concedendo maior ou menor amplitude à intervenção do sector público. Mas estas são opções políticas a fazer que não invalidam o carácter de neutralidade ideológica do planeamento. Este é uma mera técnica, um instrumento de trabalho ao serviço de uma dada política e - podemos acrescentar na linha de pensamento do que já foi exposto - um meio indispensável para a aceleração de um desenvolvimento harmonizado. É dentro desta óptica que procuraremos analisar o problema do planeamento social.

II - ALGUNS PROBLEMAS DO PLANEAMENTO SOCIAL

1. Sobre o conteúdo do «planeamento social»

O termo «planeamento social» é relativamente recente e pode entender-se em, pelo menos, três acepções diferentes:

A - integração de objectivos sociais no plano geral de desenvolvimento.

Verificada a interdependência das variáveis que condicionam o processo de desenvolvimento, o planeamento social na acepção acima referida consiste em fazer incluir nos objectivos do desenvolvimento determinadas metas de carácter social, tais como: o aumento do nível de cultura, de saúde, de formação profissional dos indivíduos; a consecução do pleno emprego; o descongestionamento dos grandes centros urbanos e o controlo do êxodo rural; etc.

B - extensão e coordenação dos serviços sociais.

Esta é a acepção mais corrente. Reconhece-se, com efeito, que o desenvolvimento deve dar origem a uma rede mais ampla de serviços sociais e bem assim que, em ordem ao seu funcionamento eficaz, é necessário estabelecer dentre eles uma dada coordenação. Nestas condições, o planeamento social consistirá em prever quais os serviços necessários, a sua amplitude, os meios indispensáveis para o seu funcionamento e a correcta coordenação entre eles. A noção que se tem de serviços sociais pode, por seu turno, ser mais ou menos ampla e assim os serviços cobertos por esta rubrica poderão variar.

C — modo de conceber e realizar o planeamento.

A eficácia de qualquer empreendimento humano depende em grande parte da maneira como os realizadores desse empreendimento a ele tiverem sido associados.

As experiências feitas sobretudo no campo da Sociologia Industrial são concludentes acerca da diferença de resultados que se obtêm com grupos desigualmente associados aos projectos que executam³. De um modo geral, pode dizer-se que a maior participação dos indivíduos no plano proporciona:

- economia de recursos (em virtude da mobilização dos recursos existentes na iniciativa privada);
- rapidez na execução (em virtude do poder de motivação na acção, relacionando aquela com o grau de participação na discussão e decisão do empreendimento em causa);
- redução de tensões e desajustamentos possíveis (em virtude de o desenvolvimento ser construído de harmonia com os desejos da maioria).

Estas razões têm aconselhado um tipo de planeamento que permita uma associação tanto quanto possível estreita das populações ao plano, designando-se por planeamento social a forma de planear que tem em conta tal participação.

As acepções diferentes do termo planeamento social anteriormente expostas não se excluem; antes permitem aprofundar e enriquecer o conteúdo da expressão. Assim, pode considerar-se como planeamento social um processo ordenado de prever e executar:

- as transformações de estruturas pedidas pelo desenvolvimento ou tornadas possíveis por este;

³ O Prof. PONSIOEN cita o seguinte exemplo das experiências de Coch e French, uma fábrica de tecidos. Tratava-se de uma fábrica com uma produtividade excessivamente baixa na qual se introduziu um novo método de trabalho e novas tabelas de remuneração. A experiência desta inovação foi feita com 4 grupos. Ao primeiro grupo foi dada uma informação geral acerca do novo método e explicações suplementares quando pedidas. A produção deste grupo no conjunto desceu de 60 para 60 unidades e deu lugar a 17 % de desistências. Ao segundo e terceiro grupos foram dadas explicações pormenorizadas incluindo o «porquê» e o «para quê» da alteração do processo de trabalho, as novas tabelas só foram introduzidas depois de um período experimental e bem assim foi pedido aos operários que dessem as suas sugestões quanto ao modo de aplicar o novo método; nestes grupos, a produção subiu de 60 a 74 unidades e não houve desistências. O quarto grupo, por seu turno, foi convidado a escolher representantes aos quais foram dadas as mesmas explicações e tratamento que aos métodos dos grupos 2 e 3; com este grupo a produção subiu a 69 unidades.

Para controlo da experiência foi utilizado com o grupo 1 o método seguido com os grupos 2 e 3, tendo-se verificado, numa semana apenas, um aumento de 50 para 73 unidades.

A experiência mostra a importância que tem a participação dos interessados na eficácia de execução dos empreendimentos.

Cf. J. PONSIOEN, *Social Welfare Policy*, Mouton & C.º, 1962, 287 p.

- os serviços sociais indispensáveis e possíveis num dado nível de desenvolvimento;
- o tipo de programação que proporciona em maior grau a participação da população no seu próprio desenvolvimento.

As considerações que seguem têm por fim levantar alguns problemas relativos ao planeamento social e, deste modo, constituem modesto contributo para que se possa iniciar o diálogo sobre a questão, a tempo de trazer aos trabalhos preparatórios do próximo Plano alguma achega válida.

2. A fixação dos objectivos sociais do Plano

Os objectivos sociais de um dado Plano de desenvolvimento decorrem da filosofia que inspira os responsáveis do Plano, a tal ponto que através das opções feitas, é possível avaliar-se a concepção que esses responsáveis fazem do mundo em que vivem e onde desejariam viver. Assim sendo, a fixação dos objectivos sociais do Plano é uma questão política que antecede a elaboração do Plano propriamente dito; todavia, dada a inter-relação que se estabelece entre as variáveis do processo de desenvolvimento, poderá também acontecer que certos objectivos sociais venham a constar do Plano, pelo facto de a sua realização constituir condicionante da realização de objectivos de outra ordem. Convirá pois distinguir entre:

- objectivos sociais que constituem *fins* do desenvolvimento;
- objectivos sociais que constituem *meios* do desenvolvimento.

Esta questão foi amplamente discutida no Ciclo de Estudos Europeus organizado pelas Nações Unidas, em Setembro de 1964, pelas implicações que tem nos critérios de prioridade de escolha desses objectivos e dos meios da sua consecução.

Seja como for, é sempre desejável que o Plano explicitamente enumere os fins que se propõe atingir no período da sua duração e que, tanto quanto possível, especifique os objectivos que considera deverem ser atingidos, independentemente de outra razão que não seja a intenção política do Plano

(objectivos sociais, fins do desenvolvimento) e aqueles de cuja realização está dependente o êxito de outros objectivos.

Um exemplo serve para aclarar esta afirmação.

Um Plano de desenvolvimento pode contar entre os seus objectivos a elevação do nível de instrução do povo (pensa-se que todos os indivíduos devem ter acesso a uma instrução compatível com as suas faculdades e que a instrução é uma forma de «libertação» do homem). A elevação do nível educacional será pois um objectivo do Plano em relação à consecução do qual devem ser tomadas as medidas concretas convenientes e previstos os necessários investimentos.

O mesmo objectivo - elevação do nível de instrução do povo - pode figurar entre os objectivos mediatos do Plano, se aquele é considerado como etapa da realização de um programa de reconversão de mão-de-obra do sector agrícola para o sector industrial. Neste caso, é em função deste objectivo - reconversão da mão-de-obra -, da sua grandeza e forma de processamento, que hão-de encarar-se as medidas convenientes para a elevação do nível educacional do povo.

3. Critérios de prioridade

A questão da prioridade de objectivos e investimentos é sem dúvida um problema-chave em toda a estratégia do planeamento. Com efeito, sempre se deparará com a necessidade de opção perante alternativas diversas de combinações possíveis entre fins a atingir e recursos disponíveis para o investimento.

Na determinação dos critérios de prioridade, têm-se seguido vários caminhos. Recolhemos nestes estudos três orientações diferentes:

A - critérios de prioridade apresentados por P. VELLAS no Ciclo de Estudos Europeus das Nações Unidas (Toulouse, Setembro 1964).

Segundo este Autor, os critérios de prioridade devem ser estabelecidos em função das seguintes variáveis:

- a) características específicas do meio social;
- b) programa económico do desenvolvimento regional ou nacional ;
- c) interesses nacionais fundamentais.

Não se chega na apreciação dos vários critérios propostos a um critério-síntese; todavia, a sua análise é muito útil, porque ajuda a reflectir sobre a multiplicidade das variáveis a equacionar.

O primeiro critério proposto é de natureza sociológica. De acordo com este critério, há que apreciar sobretudo o tipo da evolução em curso e, designadamente, o ritmo a que a mesma se processa. Assim, num meio social estável ou em processo de evolução regular, podem considerar-se como objectivos sociais, determinados em função desse meio, a elevação dos padrões de vida em geral ou em algum sector particular (saúde, educação, habitação, etc.); num meio social em evolução acentuada e rápida, há que considerar como prioritárias medidas que visem fazer face às assimetrias do crescimento, às componentes sociais dos planos de urbanização e ordenamento físico do espaço, ao êxodo rural, às reformas fundiárias e transformação das condições de exploração agrícola, etc.

O segundo critério tem conteúdo essencialmente económico e apoia-se na determinação, quando possível, da rentabilidade do investimento social.

De acordo com este critério, é possível distinguir projectos com e sem rentabilidade económica e, entre os primeiros, projectos rentáveis a curto, a médio e a longo prazo. Na opinião de P. VELLAS, os objectivos sociais determinados em função da rentabilidade económica do investimento social serão os seguintes:

- com rentabilidade a curto prazo: a formação profissional, a organização comunitária, a informação e vulgarização, a educação dos adultos, a utilização do aumento dos rendimentos e da poupança, a luta contra certas doenças mediante determinado tipo de intervenções sanitárias rápidas ou profilácticas que tenham por objectivo aumentar o potencial de trabalho, tais como a prevenção de acidentes de trabalho, higiene dos locais de trabalho, equilíbrio alimentar, etc.

- com rentabilidade a médio prazo: a orientação das despesas de consumo, a melhoria dos níveis de vida, de saúde e de potencial de trabalho, a melhoria das condições de habitação dos trabalhadores, a educação e promoção social, a organização dos serviços sociais e de acção social, a organização dos tempos livres, etc.;
- com rentabilidade a longo prazo: a educação, a elevação do nível cultural, criação de infra-estruturas para os serviços sociais, aumento da esperança de vida, readaptação profissional de acidentados ou deficientes físicos, equipamento desportivo, etc;
- sem rentabilidade: a acção social e sanitária em favor de indivíduos ou grupos não recuperáveis como potencial de trabalho (velhos, doentes incuráveis, desajustados físicos ou sociais, etc).

B — *critérios de prioridade segundo J. A. PONSIOEN*⁴.

O estudo feito pelo Prof. PONSIOEN tem em vista principalmente a apreciação dos serviços sociais e a sua ordenação prioritária fundamentada, problema este de particular importância nos países em desenvolvimento com recursos limitados e amplas necessidades de carácter social a satisfazer. Segundo este Autor, pode usar-se quatro critérios:

— *prioridade lógica*

Entre os vários serviços existe uma prioridade que resulta da sua lógica interna. Por outras palavras, na medida em que certas situações são consequência de situações anteriores, só uma actuação eficaz sobre as causas permitirá resolver em definitivo o problema.

Segundo este critério, é preferível actuar na prevenção de acidentes do que alargar o esquema dos serviços de recuperação, intensificar a educação sanitária das populações do que multiplicar hospitais, criar condições de habitação e de trabalho nas grandes cidades do que combater a prostituição, etc.

⁴ In *Social Welfare Policy*, já citado.

— *prioridade financeira*

Dado que o custo dos diferentes serviços não é idêntico, havendo serviços de custo relativamente baixo que produzem resultados muito apreciáveis em relação a esse custo, pode ser conveniente dar preferência a um determinado serviço em virtude do seu custo ser relativamente pouco elevado e portanto compatível com os recursos financeiros do plano. É sabido, por exemplo, como a doença do sono só pode ser definitivamente eliminada quando forem suprimidos os lugares pantanosos onde se multiplica o insecto transmissor da doença. Não obstante, dado o elevado custo das obras de drenagem, pode tornar-se aconselhável a prioridade dada às campanhas de luta contra o insecto por meio de insecticida, em virtude do custo relativamente baixo a que ficará uma tal campanha em proporção com os resultados de curto prazo que serão obtidos.

— *prioridade económica*

Nos países de baixo rendimento, a produtividade é um objectivo para o qual se têm de fazer convergir todos os esforços possíveis. Ora, há serviços sociais que contribuirão mais ou menos directamente para o aumento da produtividade do trabalho. Recorrendo exclusivamente a este critério, pode ser defensável que num dado país se prefira intensificar a defesa sanitária dos adultos e a higiene e segurança no trabalho do que combater a mortalidade infantil.

— *prioridade psicológica e cultural*

Na apreciação dos vários serviços, não pode finalmente deixar de considerar-se a aceitação maior ou menor que certos serviços têm junto das populações, uma vez que o êxito do próprio serviço está fortemente condicionado por essa aceitação. Também este critério é particularmente importante no caso dos países ou regiões em desenvolvimento, nos quais há

que contar com todo um conjunto de preconceitos, atitudes e comportamentos com nítida repercussão na eficiência dos serviços.

Deve-se ainda a J. A. PONSIOEN uma tentativa de elaboração de um critério-síntese com base nos critérios anteriormente expostos. O modelo apresentado pelo Autor consiste em ordenar os vários projectos em apreciação, segundo cada um dos critérios expostos e em somar a pontuação obtida para cada projecto. Suponhamos o modelo construído para 6 projectos: A, B, C, D, E, F, e que os mesmos mereciam a seguinte apreciação:

critério lógico	A	B	C	D	E	F
critério financeiro	D	A	F	B	C	E
critério económico	C	B	A	F	E	D
critério psicológico	C	A	B	F	E	D

A leitura do quadro é simples. Por exemplo, o projecto A terá obtido o primeiro lugar pela preferência lógica, o segundo lugar pelo critério financeiro e psicológico e o terceiro pelo critério económica. Trata-se agora de ponderar a posição relativa na escala; suponhamos uma pontuação de 1 a 6 e teremos:

- A - 20 pontos
- B - 17 pontos
- C - 18 pontos
- D - 11 pontos
- E - 7 pontos
- F - 11 pontos

C — Critério «input-output»

É possível estabelecer uma distinção entre serviços sociais de «input» e serviços sociais de «output», isto é serviços sociais cujo contributo é orientado para a produção (por exemplo: os destinados a beneficiar um determinado aglomerado urbano resultante de implantação industrial recente) e serviços directamente orientados para o utente (por exemplo: escolas, hospitais, centros sociais, etc).

Esta distinção permite, por seu turno, diferenciar critérios de apreciação adaptados a cada um destes tipos.

Para os serviços sociais de tipo «output» os elementos a apreciar serão os seguintes: nível e grau de desenvolvimento anteriores dos serviços já existentes, taxa de acréscimo da população, pressões políticas exercidas pela população a favor do progresso social, política governamental definida e suas repercussões na redistribuição do rendimento, no alargamento do esquema dos serviços sociais, etc.

Para os serviços sociais de tipo «input» há que considerar sobretudo: o nível de emprego e de produção desejados, o aproveitamento máximo das poupanças, o aumento da produtividade e, de um modo geral, as exigências que decorrem dos próprios projectos de crescimento económico.

A aplicação deste critério permite concluir que enquanto os serviços sociais de tipo «output» devem ser planificados autonomamente, os serviços sociais de tipo «input» obedecem a uma planificação derivada. Salvaguardadas dificuldades especiais de quantificação, é possível aplicar à sua programação a técnica de análise comparativa de emprego. Esta técnica tem a vantagem de permitir uma integração adequada entre os aspectos sociais e económicos do desenvolvimento e sua programação respectiva, e permitirá, na prática, resolver problemas de estrangulamento de certos projectos económicos por falta de actuação conveniente no sector social, evitará o alargamento exagerado dos serviços sociais de utilização directa, estabelecerá uma relação conveniente entre os serviços sociais «input» e «output» e entre estes e o crescimento económico.

Há finalmente uma observação a fazer no que se refere à possibilidade de aplicação concreta do modelo apresentado; se a técnica é relativamente simples na sua concepção, não faltam porém dificuldades de ordem estatística que condicionam o seu emprego⁵.

⁵ Considera-se de todo o interesse uma experiência neste campo para o caso português; todavia, fácil é prever os obstáculos de ordem estatística e outros que será necessário vencer. A elaboração recente da matriz económica dá alguma esperança de que seja possível, por um trabalho semelhante, aplainar as dificuldades que se oporão à determinação da matriz para o sector do bem-estar social.

III - CONCLUSÃO: OPORTUNIDADE DO PLANEAMENTO SOCIAL EM PORTUGAL

Seja qual for a aceção dada ao termo planeamento social, é verdadeira a afirmação de que se reveste da maior importância a consideração da viabilidade de um planeamento social relativamente à aceleração do desenvolvimento da sociedade portuguesa.

Em primeiro lugar no que se refere aos objectivos do Plano.

Os Planos até agora realizados limitaram-se a formular objectivos de carácter prevalentemente económico, de um modo geral sintetizados no intuito de aceleração do ritmo do crescimento do produto global. No último Plano, porém, pode notar-se uma certa preocupação de socialização desse objectivos, quer quando o Governo aponta como objectivo do Plano «uma repartição mais equilibrada dos rendimentos formados», quer ao fazer incluir no Plano medidas particulares no campo da habitação, saúde e educação.

Pode interpretar-se este facto traduzindo já uma preocupação, a concretizar mais tarde, de virem a incluir os futuros planos explicitamente objectivos sociais. Aliás, a doutrina da Câmara Corporativa ao apreciar o projecto de proposta de lei sobre o Plano intercalar de Fomento para 1965-1967 parece apontar decididamente para a necessidade de ampla audiência no Plano de finalidades sociais, tanto enquanto objectivos em si mesmos, como enquanto meios de realização de políticas concretas de desenvolvimento económico.

«Os progressos do nível de vida não resultam correcta e inevitavelmente do crescimento do produto nacional ou da sua capitação média, havendo que considerar medidas específicas que assegurem a efectiva tradução nas estruturas e nas condições sociais dos avanços possibilitados pelo desenvolvimento económico. (...) De modo especial parece aconselhável à Câmara que se dedique particular atenção aos esforços orientados para a rápida melhoria da situação nos domínios que dependem fortemente de políticas coordenadas à escala nacional - nomeadamente quanto à situação

sanitária, nível de instrução e efectiva participação dos trabalhadores na vida económico-social, como é exigência do pensamento corporativo»⁶.

Não bastará, porém, ficar em enunciados genéricos das finalidades do Plano - a observação, aliás, é válida analogamente para os objectivos de conteúdo económico -; importa chegar à máxima concretização desses objectivos e das etapas intermédias necessárias para a sua realização.

A esta óptica, parece-nos que um amplo trabalho deveria começar a ser feito desde já com vista à determinação das principais necessidades sociais evidenciadas pela situação presente, à formulação dos objectivos sociais a fixar no Plano e bem assim à determinação da sua compatibilidade do ponto de vista dos recursos existentes e demais objectivos a atingir.

Em segundo lugar, no que se refere ao alargamento e coordenação dos serviços sociais, sabe-se que é fenómeno generalizado que os Países que se desenvolvem tendem a estender a rede dos chamados serviços sociais, expressão esta que cobre, não só os serviços de assistência propriamente ditos, como todos aqueles que a sociedade põe à disposição dos indivíduos e grupos para responder às suas necessidades colectivas.

Por seu turno, estes serviços sociais constituem uma exigência das sociedades evoluídas em virtude da complexidade de estruturas e relações a que estas, em regra, dão lugar e, concomitantemente à necessidade de proporcionar aos indivíduos e grupos a realização de funções novas (pedidas pelo novo tipo de sociedades, como seja tempos livres organizados) ou a realização por novos meios das funções tradicionais (como, por exemplo, o controlo social indispensável à coesão das sociedades, o qual nas sociedades primitivas ou de parentesco se faz automaticamente pelo esquema natural das relações, mas que exige equipamento social e policial específico nos centros urbanos).

Já fizemos notar na primeira parte deste artigo a importância da rede dos serviços sociais, como um dos meios de fazer face a tensões e desequilíbrios que podem surgir com um desenvolvimento rápido das sociedades. Como envolvem estes serviços investimentos às vezes avultados, necessário se torna proceder ao seu planeamento, de forma a que sejam criados em devido tempo

⁶ Cf. *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 82/VIII, de 17 de Novembro de 1964, p. 828.

os serviços sociais necessários, mas só esses, e que os mesmos possam funcionar com o máximo de rentabilidade, condicionada esta, quer pela eficiência própria dos serviços, quer pela melhor relação entre eles e os programas económicos.

Nestas condições, parece também constituir tarefa a equacionar seriamente nos trabalhos preparatórios do próximo Plano um inventário sério dos serviços sociais existentes e respectivo funcionamento em ordem ao seu futuro planeamento, se possível integrado no referido Plano.

Finalmente, e em terceiro lugar, há que mencionar a importância do planeamento social enquanto modo de programação com larga audiência da população, tanto na fase de elaboração e aprovação do Plano como na execução do mesmo.

Também quanto a este aspecto, cremos que há algo a rever na metodologia dos Planos anteriores. Não queremos deixar de reconhecer o nítido progresso feito no 3.º Plano relativamente aos dois anteriores no que diz respeito à participação da população; todavia, haverá muito caminho a percorrer com vista a uma participação correcta. Em nosso entender, deve esta ser alargada, quer ampliando a representatividade nas comissões de trabalho, quer dotando estas de maior força. Não se nega ao Governo e à Câmara legislativa a competência quanto à decisão final; mas considera-se desejável que, em futuros trabalhos de planeamento, não venha a acontecer a rejeição absoluta e sem discussão de trabalhos de fundo elaborados por comissões de trabalho, aliás nomeadas pelo próprio Governo, como sucedeu com o Plano agora em curso.

É também este o sentir da Câmara Corporativa expresso no Parecer dado sobre a Proposta de lei do Projecto de Plano intercalar de 1965-1967: «Um plano de fomento é tarefa colectiva, eminentemente nacional, porque exige o esforço de todos os portugueses e ao bem-estar e progresso de todos eles se dirige também. Mais ainda: é tendência universal a participação das populações nas tarefas de preparação e decisão do plano, pois não se consegue de outro modo nem a compreensão correcta dos anseios e necessidades efectivas a considerar, nem uma adesão ao plano que leve a aceitar os sacrifícios ou simplesmente as actuações convergentes que hão-de garantir o seu êxito».

A participação do povo assume igualmente grande relevo no que se refere à execução do Plano, sobretudo no atinente a certo tipo de projectos de interesse social. Quer se venha a recorrer a uma técnica generalizada de desenvolvimento comunitário quer não, parece-nos que o próximo Plano não deverá deixar de ter em conta este aspecto tão importante do concurso que as populações poderão trazer à aceleração do desenvolvimento.

Também com este objectivo se sugere que se iniciem estudos de meio social (atitudes e motivações das populações) a fim de se tornar viável a elaboração de um Plano realista que tenha na devida conta o contributo das populações locais e a sua participação efectiva no processo do seu próprio desenvolvimento.